FRC I. 8318 8318

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 11177

OPINION

43

DE

CORNET (du Loiret),

Sur la résolution du 28 pluviose an 7, relative aux halles servant à la tenue des foires et marchés.

Séance du 17 germinal an 7.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

MON opinion, faite depuis long-temps, sur le principe que consacre la résolution que nous discutons, m'avoit fait croire jusqu'au dernier moment qu'elle pouvoit être défendue avec succès; mais un nouvel

examen de ses dispositions réglementaires, de ses moyens d'exécution, m'ont convaincu que le Conseil ne pouvoit pas l'approuver dans l'état où elle nous est présentée.

En effet, quelques-unes de ses dispositions sont contradictoires; d'autres renferment un effet rétroactif. Le paiement offert aux propriétaires des halles est dérisoire, l'exception en faveur des acquéreurs de domaines nationaux est inadmissible. Ce sont ces propositions, dont je vais établir la preuve, qui sûrement détermineront le Conseil à rejeter la résolution.

Son principe est consacré par l'article XIX de la loi du 28 mars 1790. Voici comment cet article est conçu :

« Les droits connus sous le nom de hallage, avage, » cohue et tous ceux relatifs à l'apport ou au dépôt » des grains et toutes autres denrées et marchandises » dans les marchés, places ou halles, sont aussi, » de quelqu'espèce qu'ils soient, supprimés sans in- » demnité; *mais les halles et places resteront la pro-* » *priété de ceux auxquels elles appartenoient*, sauf » à eux à s'arranger à l'amiable, soit pour le loyer, » soit pour leur aliénation avec les municipalités des » lieux. *En cas de difficulté, elles seront soumises à* » *l'arbitrage des assemblées administratives.* »

Il y a neuf ans que cette loi est portée; cependant les propriétaires des halles n'ont voulu ni vendre ni louer aux communes. Une mesure législative nous est commandée ici pour l'intérêt public; elle est du ressort de l'économie politique. Nous devons craindre que ces édifices, nécessaires à la tenue des foires et marchés, ne tombent en ruine, soit par la mauvaise volonté des ci-devant seigneurs, soit par le défaut de moyens de quelque-uns d'entre eux : il nous faut donc prendre un parti, et ce parti doit être celui de la justice; il doit nous être indiqué par les principes constitutifs de l'ordre social, par ceux qu'a consacrés

la déclaration des droits, la constitution, et la loi existante sur la matière que nous traitons.

J'ai dit que mon opinion étoit faite depuis long-temps sur le principe qui consacre la résolution. En effet, je ne critiquerai point son article premier, qui est ainsi conçu :

« Les bâtimens ayant servi de halles, les étaux ou » bancs destinés au dépôt, à l'étalage et au débit des » denrées ou marchandises, et au sujet desquels les » ci-devant seigneurs ou tous autres possesseurs, à » quelque titre que ce soit, percevoient les droits » supprimés par l'article XIX de la loi du 28 mars » 1790, sont mis à la disposition des communes, » d'après les conditions et selon les règles qui vont » être prescrites dans les articles suivans. »

Cet article premier doit, selon moi, servir de texte à toute résolution à intervenir sur cet objet. On ne nous accusera pas de précipitation, lorsque nous mettrons, après neuf ans de temporisation, à la disposition absolue des communes les halles, étaux ou bancs. Nous sommes ici dans les termes de l'article 358 de la constitution. La nécessité publique commande; en portant une loi, nous la constatons légalement : c'est donc de la juste indemnité dont nous devons nous occuper actuellement. Voyons si les articles réglementaires de la résolution l'assurent. L'article II s'exprime ainsi :

« Si les halles, étaux ou bancs ont été construits » sur un terrein appartenant à la commune, et que » les seigneurs ou leurs ayant-cause aient perçu lesdits » droits supprimés par la loi du 28 mars 1790, pen- » dant vingt ans révolus pour les bâtimens situés dans » les lieux où il se tenoit des foires seulement, et » pendant dix ans pour ceux où il se tenoit des foires » et marchés, il n'y aura lieu à aucune indemnité pour » les propriétaires.

On a vu que l'article XIX de la loi du 28 mars 1790, que j'ai cité, consacroit deux principes :

L'un, que la propriété des halles a été conservée à ceux qui l'avoient, lorsque cette loi a été portée ;

L'autre, que les difficultés qui auroient pu survenir entre les municipalités des lieux et les propriétaires, soit pour leur loyer, soit pour leur aliénation, ont été soumises à l'arbitrage des assemblées administratives.

Le premier de ces principes est violé par l'article II de la résolution. Notre point de départ dans cette matière est sans contredit la loi de 1790 : or, cette loi, qui supprime les droits résultans de la féodalité, conserve la nue propriété des halles, étaux ou bancs ; vous ne pouvez pas vous reporter au-delà de 1790, pour faire faire aux communes l'acquisition de ces propriétés : donc le paiement par dix ou vingt années de jouissance des droits antérieurement à la loi de 1790 est un effet rétroactif des plus conditionnés qu'on nous ait encore présentés, et qu'à cet égard seulement le rejet de la résolution nous est commandé par la constitution. Ce paiement est en outre, comme je l'ai dit, dérisoire ; il faudroit mieux dire franchement : nous prenons les halles purement et simplement, que de dire : nous vous les paierons, mais avec des jouissances antérieures de dix ou vingt années à la loi de 1790. Cet article II de la résolution viole toutes les convenances, tous les principes sur le droit de propriété ; il viole la constitution ; il ne peut trouver aucune faveur dans ce Conseil.

Prenez les halles : je suis de cet avis ; mais payez-les, à dire d'experts : vous ne pouvez faire autrement.

L'article IV de la résolution présente aussi quelques difficultés. Voici comme il s'exprime :

« Seront présumés construits sur le terrein apparte-
» nant à la commune, les halles, bancs ou étaux de

» la propriété desquels il ne seroit pas justifié par » titre légal. »

Quelques opinans ont pensé que ce n'étoit point au seigneur à justifier de sa propriété par titre légal, et que la maxime *je possède, parce que je possède* lui étoit applicable : je ne partage pas cette opinion.

Si vous nous ramenez aux temps qui ont précédé le douzième siècle, la présomption sera en faveur des seigneurs, parce qu'à cette époque ils avoient usurpé non-seulement toute espèce de propriété, mais encore toute espèce d'autorité, même l'autorité royale. Ce n'est qu'au douzième siècle que l'on voit Louis le gros commencer à reprendre l'autorité sur les grands vassaux de la couronne, soit par l'établissement des communes, soit par l'affranchissement des serfs. L'abbé *Suger*, qui, sous l'habit d'un moine, eut le génie d'un homme d'état, paroît être l'auteur de ce plan vaste, dont l'influence a toujours été en croissant de siècle en siècle jusqu'au moment où le peuple entier s'est levé et a signalé sa toute-puissance.

L'habile distinction qui fut faite entre les cas dits royaux, et ceux de la juridiction ordinaire ; aussi après l'obligation où furent les seigneurs de céder l'exercice de leurs justices à leurs officiers, laissèrent les communes respirer et les constituèrent en corps politiques : alors elles purent posséder et eurent l'administration de leurs propres affaires. On peut remarquer ici que cette révolution, qui n'étoit pas faite en faveur de la liberté, eut cependant quelques-uns de ses salutaires effets, et qu'elle servit de contre-poids, tant à la tyrannie royale qu'à la tyrannie féodale. Cependant les communes d'une certaine population ressentirent seules les avantages de cette innovation. Les bourgs et les villages restèrent dans l'asservissement, parce que leur population, leur propre consistance, ne pouvoient contrebalancer la puissance du haut-justicier :

aussi les halles, et autres vestiges du régime féodal, s'y sont-ils conservés dans leur intégrité, lorsque les autres communes en ont été affranchies.

Par exemple, les rues et places publiques d'une commune d'une certaine population, sont depuis long-temps, sans contredit, la propriété de ces communes, lorsqu'au contraire dans les bourgs et villages, tous les terreins vagues, et qui sont hors de l'enceinte des habitations, sont réputés appartenir au seigneur, non en vertu d'un titre écrit, mais par le seul droit du fief.

Je le demande, cette présomption de la propriété peut-elle être opposée aux communes? ce ne peut pas être là votre intention. N'est-ce pas plutôt à celui qui la réclamera, contre l'intérêt des habitans, à en prouver la légitimité? La maxime, *je possède, parce que je possède*, qui est de l'essence de la propriété privée, ne peut être invoquée en faveur d'une propriété qui de tout temps a été réputée publique; car, même en admettant la propriété présumée des seigneurs sur le terrein, il n'en est pas moins vrai que l'application de ce terrein à un service public, fait déja une quasi expropriation à leur égard, puisque la destination, une fois faite, il ne dépend plus d'eux de l'appliquer à d'autres usages, et que ce terrein ne peut plus être employé qu'à la tenue des foires et marchés. Mais, comme on vous l'a dit, où se trouvent placées ces halles? au milieu des communes et des bourgs; c'est toujours dans l'endroit le plus mouvant, le plus habité; c'est presque toujours sur une ancienne place publique que ces édifices ont été élevés; ils l'ont été à charge d'une rétribution, comme indemnité de la construction: mais la question de la propriété du terrein reste entière; la présomption est en faveur des communes; il faut donc un titre légal pour la détruire. S'il y a des halles absolument closes, qui ne s'ouvrent

qu'aux jours de marchés ou de foire, elles font exception. Dans ce cas, le propriétaire a surement titre pour clorre, et titre, tant pour la propriété de l'édifice que pour celle du terrein; il fera valoir, lors du réglement de son indemnité, les uns et les autres: cette considération ne pourroit arrêter le Conseil, si aucune autre ne s'opposoit à l'approbation de la résolution. On vous a dit que les titres avoient été brûlés: mais d'abord la loi n'ordonnoit de brûler que les titres qui appartenoient exclusivement au régime féodal, et non ceux qui traitoient de la propriété; et soyez certains que par-tout où un seigneur étoit propriétaire et de l'édifice et du terrein, que son titre apparoîtra quand son intérêt l'exigera.

Nous voulons mettre dans la main des communes des établissemens qui de leur nature doivent y être, qui assurent quelques moyens d'échange et de commerce aux communes qui en ont le plus besoin; l'abondance des petits marchés garantit celle des grands, parce qu'un plus grand nombre d'acheteurs s'y rendent, pour reporter ensuite dans ces derniers; en faisant le bien des petites communes, vous faites aussi celui des grandes; si vous êtes justes envers les tiers intéressés, ils ne seront pas fondés à se plaindre: or je maintiens que c'est à eux, et non aux communes, à justifier de la propriété des terreins, parce que la présomption est en faveur de ces dernières. Il y a eu des communes ou des réunions d'habitans, avant qu'il y eût des seigneurs; un seigneur sans commune, ou sans habitans sur qui il auroit pu exercer sa seigneurie, eût été un pauvre seigneur.

Je pense donc que cet article IV de la résolution, qui oblige les seigneurs à justifier, par titre légal, de la propriété du terrein sur lequel les halles ont été édifiées, est juste, et qu'il doit être maintenu dans la résolution à intervenir sur cette matière.

Je passe à l'article V.

« Les administrations municipales des divers cantons » de la République sont, dès ce moment, autorisées » à s'emparer des bâtimens et objets indiqués dans » l'article VIII de la présente loi. »

Remarquez ici, représentans du peuple, que l'article premier de la résolution met à la disposition des communes ces bâtimens, dont l'article V leur dit de s'emparer. Que veut dire de plus l'article V que l'article premier ? Il y a ici surabondance. Je connois cet adage : *quod abundat, non vitiat*; mais je ne le crois pas applicable à la législation, qui ne sauroit être trop claire, trop précise, trop simple, à l'égard de laquelle on peut dire *quod abundat, vitiat.* Si donc la surabondance de cet article V n'est pas un motif suffisant pour le rejet de la résolution, au moins n'en est-il pas un d'approbation.

Je passe à l'article VI, qui est ainsi conçu :

» A l'égard desdits bâtimens, bancs ou étaux dont » les propriétaires justifieront, par titre légal, qu'ils » sont construits sur leur propre terrein, ou de ceux » pour lesquels il y auroit lieu à une indemnité par- » tielle, les communes qui voudront jouir du bénéfice » de l'article premier *pourront* en faire l'acquisition ; » les agens municipaux ou leurs adjoints seront tenus » en conséquence de faire leur réclamation à l'admi- » nistration municipale, laquelle enverra la délibé- » ration, à cet effet, à l'administration centrale, qui » en ordonnera l'exécution, sauf l'avis du Directoire » exécutif, et l'autorisation préalable du Corps lé- » gislatif. »

La rédaction de cet article est d'une obscurité remarquable, et très-incohérente ; car on ne sait ce que veut dire une administration centrale, qui ordonne l'exécution d'une délibération, sauf l'avis du commissaire du Directoire exécutif, et l'autorisation préa-

lable du Corps législatif. Il est bien plus simple de ne point faire intervertir la marche constitutionnelle, de conserver la hiérarchie des pouvoirs. L'administration municipale prend sa délibération, l'administration centrale donne son avis, après avoir entendu le commissaire du Directoire exécutif ; elle en réfère au ministre de l'intérieur, celui-ci au Directoire exécutif, qui envoie sur l'objet, s'il y a lieu, un message au Corps législatif. Au lieu que, d'après l'article VI, l'administration centrale ordonneroit d'abord l'exécution de la délibération, ensuite prendroit l'avis du commissaire du Directoire exécutif et l'autorisation du Corps législatif. Cette rédaction est subversive de l'ordre établi, et vicieuse sous tous les rapports ; mais il y a plus, l'article est en contradiction avec le principe de la résolution. La résolution met, par l'article premier, à la disposition des communes les bâtimens ayant servi de halles, étaux ou bancs, sans distraction ni réserve aucune, et cet article VI n'en donne plus que la faculté aux communes : c'est alors vouloir et ne vouloir pas. Ce tâtonnement est un vice en administration publique : ou la mesure générale est bonne et commandée par la nécessité, ou elle ne vaut rien. Dans le premier cas, soyez impératif; quand on veut faire le bien, il faut le faire avec courage, avec une volonté bien déterminée. Dans le second cas, rejetez le principe de la loi proposée ; mais point de ergiversation : soyons à la hauteur de nos fonctions.

Cet article VI de la résolution est mal rédigé ; il est obscur, il est en contradiction avec l'article premier, puisque l'un est positif, et l'autre seulement facultatif ; en voici sûrement plus qu'il n'en faut pour faire rejeter la résolution : mais je veux achever de porter la conviction dans tous les esprits en terminant cette opinion par quelques observations sur l'article XII de cette même résolution.

Voici cet article :

« Il n'est porté aucune atteinte, par la présente loi, » à aucune des ventes de biens nationaux dans lesquelles » des halles, bancs ou étaux ayant appartenu aux ci-» devant seigneurs auroient été compris. »

J'avois d'abord pensé que cet article ne se trouvoit dans la résolution que comme un témoignage du respect inviolable qu'aura toujours le législateur pour les ventes consenties au nom de la nation; mais, sous ce rapport, comme on vous l'a dit hier, l'article est oiseux, et l'article 374 de la constitution en dit beaucoup plus.

Ce n'est pas en effet parce que des halles, bancs ou étaux sont compris dans une vente de domaines nationaux qu'elle doit être annullée : mais, d'un autre côté, cet acquéreur doit rentrer dans la classe commune des autres propriétaires; et l'article 358 de la constitution lui est applicable. Si la nécessité publique commande le sacrifice de sa propriété, ci cela est constaté légalement, il faut qu'il le fasse, et qu'il reçoive, comme tout autre propriétaire une juste indemnité; car il seroit absurde de dire :

Pierre a acheté, il y a un an, d'un ci-devant seigneur, des halles, bancs ou étaux; il sera indemnisé, s'il est exproprié, par dix ou vingt ans de jouissance des droits supprimés par la loi du 28 mars 1790, soit que lui ou ses ayant cause en aient joui; c'est-à-dire que dans ce cas Pierre ne touchera rien, parce qu'à coup sûr ses ayant cause ont joui desdits droits avant leur suppression.

Paul au contraire, qui a acheté, il y a un an, de la nation, reste propriétaire incommutable desdites halles, bancs ou étaux, et pour l'indemniser, si on l'exproprioit, on ne pourroit pas lui opposer la jouissance de ses ayant cause : *Ubi eumdem jus, ibi eadem ratio.* On ne peut rien concevoir de plus absurde que ce que présente le sens littéral de la résolution, lorsqu'on compare les différens articles, et sur-tout les articles

II et XII que j'oppose ici l'un à l'autre. Quelque partisan que j'aie été du principe de la résolution, quelque desir que j'aie de le voir converti en loi, je me rends ici à l'évidence des vices de rédaction et d'exécution qu'elle renferme; le Conseil ne sauroit s'empresser trop tôt de la rejeter, afin qu'elle reparoisse purgée des vices qui lui sont reprochés à si juste titre.

Certes les acquéreurs de domaines nationaux ont leur garantie dans la foi publique, dans notre charte constitutionnelle, dans l'inviolable attachement que lui ont juré les représentans du peuple français; mais quelque bien que nous leur voulions, nous ne voulons pas en faire une caste privilégiée; ils ne le voudroient pas eux-mêmes : cette idée ne peut se soutenir un moment.

J'ai dit que la loi du 28 mars 1790 consacroit un second principe, celui du jugement par les administrations centrales des difficultés qui surviendroient, soit pour l'aliénation, soit pour la location des halles.

L'Assemblée, à qui son génie a dicté la séparation des pouvoirs, nous a signalé la route, nous ne pouvons mieux faire que de ne pas nous en écarter. La résolution que nous discutons a conservé l'attribution des difficultés ou des opérations à faire pour parvenir à l'aliénation des halles aux corps administratifs; je ne crois pas que la résolution puisse être critiquée sous ce rapport.

Je termine en disant,

1°. Que je crois utile et nécessaire de mettre les halles à la disposition des communes;

2°. Qu'il faut payer aux propriétaires une juste indemnité;

3°. Que celle que leur offre l'article II de la résolution est dérisoire; que cet article renferme en outre un effet rétroactif de dix ou vingt années avant la loi du 28 mars 1790, qui a supprimé les droits de hallage, avage, cohue, et.;

4°. Que la présomption de la propriété du terrein sur lequel ces édifices ont été élevés doit être en faveur des communes, et que c'est à ceux qui la réclameront à en justifier par titre légal ;

5°. Que l'article IV de la résolution est surabondant, ainsi parfaitement inutile ;

6°. Que la rédaction de l'article VI est obscure, incohérente ; qu'elle prescrit une marche de délibération inconstitutionnelle ; qu'enfin cet article est en contradiction manifeste avec le premier de la résolution, l'un étant positif, et l'autre seulement facultatif ;

7°. Que l'article XII de cette même résolution établit une exception, un privilége en faveur des acquéreurs de domaines nationaux, ce que réprouvent la saine raison, la politique et la constitution.

Par ces différens motifs je vote contre la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Germinal an 7.